

城市化和城市发展：我们在争论什么？

陆铭（上海交通大学）*

城市化和城市发展的问題，无疑是当前中国最为重要的问題之一，同时也是充满争论的问題。以我多年的观察，很多争论其实源自大家没有把理论基准(benchmark)、国际经验和当前中国的政策背景搞清楚，从而误读一些具体现象产生的原因，相应得出的政策含义也就南辕北辙。

总的来说，中国是一个带有“从计划向市场”转型特征的国家。中国城市化和城市发展中产生的一些现象有其市场经济的普遍规律的一面，比如城市化水平的不断提高，以及人口向大城市和大都市圈集中。同时，中国的市场经济仍然有很多计划经济时期遗留下来的转型特征。处在转型时期的很多负面现象，并不是市场经济体制下的普遍规律，而是因为市场经济中的转型特征所致。因此，在展开具体问题的讨论之前，有必要梳理一下中国有哪些转型特征影响了当前的城市化和城市发展。只有这样，才能真正让市场成为资源配置的决定性力量，而政府更好地发挥作用，真正尊重城市化和城市发展的普遍规律。

一、城市体系之内不同城市规模的决定：市场与政府的边界

由于城市问題涉及多个学科，因此，需要为这个问題找到一个分析的基准，这个基准必须具有足够的一般性和包容性，避免使用难以对话的概念，以利于在最大程度上达成共识。为此，我们把城市规模的决定表述为个人、企业和政府互动的过程，其基础是企业和居民的选址行为，是市场主体权衡利弊的结果。这样的城市规模决定过程由五个构件共同组成：

1. 需求：企业选址追求的是利润（收益）最大化，个人选址反映的是对美好生活的向往，人口向着收入更高、就业机会更多和综合生活质量更好的地方迁移。
2. 约束：企业和个人的决策面临资源与环境容量的约束。
3. 价格：在市场机制下，企业和个人消耗的资源越多，边际成本越高，所付出的价格也越高。这样，通过市场价格调节，城市规模必然小于资源与环境容量约束，否则就必须支付一个逼近无穷大的价格，没有企业或个人愿意付出这个价格。
4. 供给：虽然在短期内资源环境的总量是给定的，但是在长期，资源和环境的总量可以通过经济增长以及技术和管理手段来增加。技术和管理的水平决定了城市扩张所需要付出的边际成本有多大。
5. 政策：自由市场经济机制并不是万能的，当市场出现外部性问題时，个体的行为给别人带来坏处却未承担成本，或者给别人带来收益却未获得收益。这时，个体决策所决定的城市规模将偏离社会最优，政府的职能是通过减少负外部性，增加正外部性来调整个体行为，使其接近社会最优。

在上述城市规模决定的基准中，体现了市场经济作为资源配置的决定性力量，而政府更好地发挥作用。政府发挥的作用体现在两个方面：第一，通过政府掌握的技术和管理手段来增加供给，比如说，上海市建设青草沙水库来增加生活用水供给能力，同时，通过西电东输和西气东输来增加能源供给；第二，政府可以在出现环境污染和交通拥堵的负外部性问題时，通过政策来减少负外部性，比如征收排污费和车牌税；同时，在存在知识外溢这样的正外部性的领域，通过政策来增加正外部性，比如举办公益性的文化活动。

在出现外部性问題和城市偏离最优规模时，需要将市场价格机制与行政手段进行最佳的配合，来使城市规模接近最优。对于负的和正的外部性，分别可以通过征税或者补贴这样的价格

* 作者感谢国家社会科学基金（13&ZD015）的资助，感谢上海交通大学中国发展研究院和复旦大学“当代中国经济与社会工作室”的支持。

机制来调节个体的行为。在有些领域，涉及到跨代的长远目标，比如一块地的用途变更成本极大，而未来需求又充满不确定性，这时，由行政手段规划城市用地的用途仍然是价格机制有益的补充。

在上述基准之下，不同功能、不同地理和自然条件的城市达到不同的最优城市规模。有些城市所发展的产业具有更强的规模经济效应，其规模更大，另一些城市的产业结构没有很强的规模经济效应，其规模就比较小。在一些偏远且自然条件不好的地区，是不是需要一些小城镇，以及这些小城镇规模有多大，取决于当地能否供给一些有需求的产品（比如农产品和自然资源）和服务（比如旅游）以及相关产业的就业容量。于是，不同地区不同规模的城市就组成了一个相互分工、协调发展的城市体系。

根据上述基准，人为地设定城市的“承载力”缺乏理论基础。事实上，这个“承载力”如果是指环境资源总量，那么，在长期它是动态可变的。水和能源甚至可以通过运输来增加，关键是运输成本要通过价格机制进入微观主体的决策。对于空气质量，则可以通过对生产和生活中的排污进行征税而促进产业结构调整 and 生活方式转变。在短期，如果价格机制（包括税收）反映了利用资源的成本，既有的承载力是不会被突破的。

同样根据上述基准，直接地管制一个城市的人口规模也缺乏理论基础和国际经验，更无法保证行政管制的城市规模是社会最优的。不仅如此，如果在运用行政手段控制城市规模的过程中，让一部分人更多地承担城市规模带来的成本，让另一部分人更多地享受城市规模带来的收益，那就有违市场经济的公平性。因此，在世界各国的城市规划中，人口目标是个预测数据，而不是“控制目标”，不会采取“将人口数量控制在……”这样的表述。

为了将上述逻辑更为清楚地呈现，我们不妨借助一个简单的图形分析。在图1中，由实线表示的倒U型曲线表示“基准”，这时，城市规模的扩张既有规模经济效应，也有规模不经济效应，城市规模在O点达到最优（即最大化劳动生产率、收入和福利），超过O点的城市规模可以被认为“过大”了，这时，规模不经济超过规模经济。需要强调的是，这个“基准”下的城市最优规模本身是由一些参数来决定的：第一，技术（交通依靠马车、汽车还是地铁）；第二，管理（是否对拥堵和污染征税，公共品供给是否适应需求）；第三，产业结构（服务业比制造业更依赖本地需求，同时又更环境友好，从而最优城市规模更大）。这三个参数在短期内可以认为是给定的，但在长期，动态地来看，它们又是内生的，因为劳动生产率会反过来作用于技术、管理和产业结构，使得倒U型的实线发生右移。

暂且以实线为基准，让我们来考虑一个公共品（包括基础设施和公共服务）供给不足的城市，这时，对应于任何一个人口规模，规模不经济都更强，实线将下移到虚线处，而且，“最优城市规模”将在A点处达到，相对于O，城市人口将更早地超过最优规模。

现在，让我们假设，在实际生活中真的出现了人们所担心的“城市规模太大”的问题，对应的人口规模位于N点。请注意，在倒U型的虚线上对应的公共品供给是给定的，如果给定公共品的供给，政策制定者如果选择沿虚线箭头从N移动到A，这是在中国控制城市人口的逻辑。但是，A并不是真正的最优城市规模，真正最大化城市劳动生产率（收入、福利）的是O，所以，如果通过增加公共品供给，从虚线刻画的现状移动到实线刻画的“基准”，并从N移动到O，才是城市逐步实现最优规模的路径，在此过程中，公共品供给、人口规模和劳动生产率（收入、福利）是可以同步提高的。

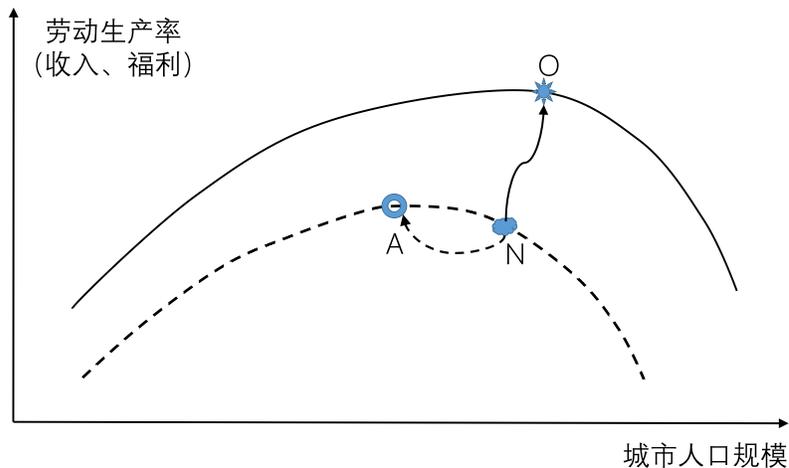


图1: 规模人口规模决定的基准、现实与政策路径

二、中国城市化和城市发展的背景：有哪些扭曲的因素？

如前所述，在讨论中国问题时，必须时刻牢记，分析的起点不是缺乏管制的自由市场经济，也不是政府缺位导致外部性问题普遍存在，城市规模严重偏离最优（比如图1中O点的右边）。中国的现实是特大和超大城市的人口规模增长远远超过1990年代末的规划，而公共品供给数量和结构却是多年前的规划决定的，这种状态更像是图1中的N。因此，判断中国城市是不是过大了，完全是个比较对象选择的问题。习惯性的思维是将图1中的N与A相比，而正确的比较方式是将N与O相比。

不仅单个城市的规模存在扭曲，中国的城市体系也存在扭曲。城市最优规模的决定必须依赖一些价格信号，而实际上，中国存在着大量的行政管制，使得土地、劳动力、资金这些市场的价格并不准确地反映生产要素的价值，即使存在价格机制，行政力量主导的生产要素流动方向也并不充分地价格起反应。

首先，中国城市土地是由建设用地指标的中央分配和对土地用途的城市规划决定的。在通常的市场经济体制下，土地的供应和相应的住房供应能够由价格机制调节，以适应市场的需求。而在2003年以后的中国却出现了土地资源的配置和市场需求相背离的现象。人口流入地的土地供应有所收紧，而在人口流出地却大量供应土地。上述现象导致了土地资源的严重错配，在人口流入地，尤其是东部沿海地区的特大城市和超大城市，房价持续快速上涨。而在人口流出地，伴随着新城的超量建设，却出现了大量空城和鬼城，房地产市场库存严重。2003年之后，大量配置到中西部的建设用地指标还被用于建设了大量的工业园或开发区，但这些工业园总量过剩，空间分布零散。¹

第二，由于户籍和社会保障、公共服务等挂钩，劳动力流动事实上并不自由。在市场经济体制下人口一定是向着收入更高、就业机会更多、人力资本回报更高的地区流动。但是在当前的体制下，越是在人口流入规模大的特大和超大城市，户籍制度越是形成人口流入的障碍。在个别特大城市实施的积分落户制度仍然在歧视低技能劳动者。²由于缺乏自由的劳动力流动就使得中国地区间和城乡间收入差距居高不下（陆铭等，2011），人力资本回报差距甚至有所扩

¹ 关于土地供应与房地产市场、开发区的建设这些问题，请参见陆铭、张航、梁文泉（2015），Han and Lu（2017），以及陆铭、向宽虎（2014）。

² 我在《大国大城》（陆铭，2016）中系统地批驳过各种主张限制大城市人口的观点，此文限于篇幅不再赘述。

大(Xing, 2016)。由此, 又进一步导致东部沿海地区, 尤其是大城市和特大城市, 持续存在人口流入的压力。大量流入的人口不能得到和本地城镇户籍居民一样的公共服务待遇, 形成了社会的分割(陈钊、陆铭, 2015)。由于人口流入受阻, 在沿海地区产生了劳动力不足和工资快速上涨的现象。特别是当低技能劳动力流入受到歧视的时候, 他们所从事的服务业价格上升更快。

第三, 倾向于内地的财政转移支付虽然在短期内有利于缩小城乡间和地区间收入差距, 但因为大量转移支付所用来发展的产业背离了当地的比较优势, 因此不能持续创造就业。在2003年之后, 中国政府开始大规模地补贴农村、农业和农民, 这在客观上当然对于缩小城乡间收入差距产生了积极的效果。城乡间收入差距从之前的扩大趋势开始得到遏制, 直到2009年城乡间收入差距出现了下降的趋势。但是需要注意的是, 巨额的三农补贴同时也构成了农民工外出打工的机会成本, 减少了他们外出打工的倾向。需要指出的是, 农民收入水平的提高必须要靠持续不断的城市化所带来的劳动力需求和就业提升空间, 与此同时, 在大量农民进城的情况下, 剩下的农民可以享受更多的人均土地资源, 从而提高农业的人均收入, 这才是提高农民收入的根本之道。也正是因为这一点, 在法国历史上曾经补贴农民进城, 并且通过政府所成立的机构收购小规模农业的土地, 转租给大规模经营的农场主, 既顺利推进了城市化, 也提高了农业的人均土地面积, 并进一步提高了农业的劳动生产率和国际竞争力。³以此为参照, 是补贴农民进城, 还是补贴农民留在农村和农业是两种不同的补贴方式。同样是补贴, 前者是适应城市化进程的, 而后者则构成了劳动力流动和推进城市化的客观障碍。如果说补贴“三农”还不算偏离当地的比较优势, 那么, 大量的补贴和低成本由政府融资被用于发展零散分割的制造业(包括与工业园配套的基础设施建设)则严重背离了大多数中西部城市的比较优势, 在短期内造成了劳动力在家门口就有就业机会的假象, 减缓了劳动力向外流出的倾向, 而随着时间推移, 中西部工业园和基础设施建设过剩、投资回报低下、政府负债高企的问题则逐渐浮出水面。⁴

上述基本事实告诉我们, 当前有关城市化和城市发展的现象, 都不能离开主要的制度和政策背景来讨论。恰恰因此, 中国的城市化和城市发展也需要一场供给侧结构性改革, 去掉政府对于市场经济的不当干预和扭曲。如果不认识到这一点, 就可能误判当前一些现象的成因, 从而得到南辕北辙的政策结论。

三、对于城市最优规模的认识误区和政策调整

在劳动力流动受阻和土地市场存在扭曲, 同时政府大量转移支付倾向于内地的情况下, 简单套用本文第一节中的城市最优规模决定理论, 将对现实问题出现重大的误判。比如说, 自2004年以来, 似乎出现了比较明显的工资上涨过程和沿海地区(特别是大城市)的劳动力短缺现象, 这被认为是农业剩余劳动力已经被吸纳完毕的“刘易斯拐点”。⁵2009年之后, 由于受到国际经济危机的冲击, 中国的经济增长率有所下滑。与此同时, 在人口流入地区, 特别是在个别超大城市, 对于外来人口的公共服务歧视甚至有所加剧, 出现了更加严厉的人口规模管控政策。在各种因素的共同作用之下, 农民工外出打工的速度有所放缓, 个别超大城市出现了人口增长速度的下降。于是, 这些现象被理解为中国的城市化动力已经下滑, 甚至有人认为经济增长率的下滑和刘易斯拐点带来的劳动力短缺是长期现象, 成为支持在超大城市控制人口的依据。事实上, 这个逻辑是不通的。如果经济增长率的下滑和劳动力短缺真的是长期现象, 并不

³ 请参阅《法国农村土地制度及流转制度》, 土流网, <http://www.tuliu.com/read-31419.html>。

⁴ 请注意, 目前出现的任何现象都是相应政策的结果, 在行政干预之下, 沿海出现土地价格和劳动力价格上升, 而中西部却相应出现土地供应和投资过剩, 这种条件下出现的“产业转移”并不是通常市场经济条件下的产业转移, 也不是区域发展的“雁行模式”。相应的, 如果离开补贴, 在中西部大量偏离当地比较优势的制造业也不具有市场竞争力和就业创造的持续性。

⁵ 事实上, 刘易斯的二元经济模型是一个劳动力自由流动的模型, 而在中国, 必须在二元经济模型中加入市场分割, 才能解释城市劳动力短缺和城市间收入差距巨大并存的现象。具体请参见陈钊、陆铭(2015)和陆铭(2017b)的讨论。

是城乡分割制度的结果，那么，城市化速度自然是放缓的，也就不需要去人为地控制城市人口规模了。

根据前面所说的中国存在的制度和政策背景，尤其是2003年之后倾向于内地和农村的土地和财政转移支付政策，以及近些年来少数地区对于外来人口公共服务歧视的加剧和严格控制城市规模政策的实施，所谓城市化进程的速度放缓，农民外出打工倾向趋弱，都是本文第二节总结的制度和政策的结果。换句话说，如果改变这些制度和政策，人们的选择就会发生重大的变化。比如说，如果在问农民外出打工倾向的时候先预设一个前提，就是他们能够在城市得到和当地居民一样的公共服务，并且他们在放弃农村土地使用权的时候也能够得到相应的经济补偿，那么农民外出打工的倾向就会发生重大变化。同样道理，在人口流入地，如果中央政府可以承担一部分地方政府为外来人口提供公共服务的成本，那么，地方政府也会更加愿意让外来人口获得本地户籍，或者，即使不能获得本地户籍，也能够更为平等地享受与本地原有城镇居民同样的基本公共服务。

经济增长速度放缓是个结果，而不是原因。正如我前面所提到的，有人认为当前经济增长和城市化进程放缓是有因果关系的，但是却把因果关系搞反了。原因很简单，在通常的市场经济国家，如果经济增长速度下降会导致劳动力失业，这时经济增长是原因，而失业是结果。如果农民工进城的速度放缓伴随着失业，那么也可以说经济增长放缓是原因，2008年国际经济危机曾导致农民工失业就是这种情况。但是当前的情况不是这样，中国经济增长的下滑是伴随着劳动力的短缺。确切来讲，还不是总体劳动力的短缺，而是城市地区劳动力的短缺。特别是在实施严格控制人口规模的超大城市，劳动力短缺和招工难的现象更加明显。因此，在供给方的劳动力流动管制恰恰是经济增长下滑的原因。如果劳动力流动的障碍可以被去除，劳动力资源在全国范围内的再配置将可以给经济增长注入巨大的活力。对于超大城市而言，如果不是严格的控制人口规模，招工可以变得更加容易，企业的开工率可以上升，劳动成本快速上涨可以被遏止，经济增长速度也将更快。

由于对中国实际政策背景的忽略，在经验研究当中，城市规模与劳动生产率之间的倒U型关系经常被作为部分中国城市已经太大的依据，这种理解需要谨慎对待。在理论上，城市人口扩张所带来的边际正效应和负效应相等时，达到城市的最优规模。这吸引了一些经济学家对其进行测算，其基本的做法是将城市的人口（或就业）规模作为解释变量，作为被解释变量的包括劳动生产率或人均GDP，结果是两者的关系呈现倒U型曲线，其顶点对应的人口（就业）规模被认为是最优的。

即使在实证研究中真的发现在人口规模最大的城市组别中劳动生产率与人口规模是负相关的，也难以得出是因为人口规模带来的规模不经济压倒了规模经济，而必须要放在中国特定的制度背景之下去解读。原因在图1中已经说明，在图1中，中国事实上的情况最多是在虚线上处于N的位置，而远远不是在实线上城市人口规模已经超过O点。具体原因如下：

首先，必须注意到中国的特（超）大城市目前的基础设施和公共服务是按照1990年代末所规划的今天的城市规模来建设的，而无一例外的，这些城市若干年前所规划的人口规模远远小于今天事实上已经达到的人口规模。由此而带来的基础设施和公共服务短缺及相应的规模不经济，不能归罪于人口的增长，而只是因为特（超）大城市当年的规划没有科学地预测到今天的人口规模（陆铭，2016）。尽管随着人口的增长，基础设施和公共服务的供给也有所调整，但是这个调整速度远远慢于实际的人口增长所产生的需求。

第二，今天在特（超）大城市存在的严格的户籍制度，特别是对于低技能劳动者的歧视性制度也会削弱城市的规模经济。高、低技能劳动力之间具有互补性，如果限制低技能劳动力的供给，则会导致低技能劳动力的短缺，削弱高技能劳动力的劳动生产率（梁文泉、陆铭，2015；Liang and Lu, forthcoming）。换句话说，如果在目前的研究中看到特（超）大城市规模不经济，应该反思是不是在因为忽略了在特（超）大城市存在的不利于提升生产率的制度，而不是人口规模本身所致。

户籍制度严重制约了移民的消费，也会使得在实证研究当中体现出似乎特（超）大城市出现了规模不经济。户籍制度降低了移民永久居住本地的预期，所以无积极性加入社会保障，不愿意消费耐用消费品和服务，而且预期未来收入水平将随着返乡而大幅度下降。由于这些原因，我们的研究发现，在其他变量都得以控制的时候，相比于一个本地户籍的城镇人口，非本地户籍的城镇人口的消费平均要低 17%到 21% (Chen, Lu and Zhong, 2015)。由于受到这样的消费制约，城市的外来人口会削减服务消费，而这影响的恰恰是服务这种不可贸易品在本城市的需求，进而影响在本地从事服务业工作的本地居民的工资水平(Liang and Lu, forthcoming)。由于外来人口和本地户籍人口的平均消费水平差距在大城市更大(Chen, Lu and Zhong, 2015)，不难推断，户籍对消费的制约也会呈现出似乎是特（超）大城市更加损失了收入和劳动生产率。

第三，当前中国特（超）大城市存在的规划和管理问题也会加剧城市的规模不经济，而这些问题在中小城市相对来说影响不大。在中国的超大城市，区一级的政府在地块更新的过程中通常不愿意提供住宅用地，而愿意将更多的土地用来提供商业和办公楼宇，因为后者可以带来持续的税收增长，而前者只能一次性收取住宅用地的土地转让费。伴随着地块更新，正在出现中心城区的地块更新和人口疏散，但大量的服务业岗位和优质的中小学教育资源仍然集中在中心城区，于是导致了居住与就业、公共服务之间的空间分离，拉长了人们的通勤距离，加大了通勤成本，这种规模不经济是规划造成的。在拥堵加剧的同时，人口仍然继续增长，一方面说明城市管理大有可为，另一方面说明，城市的最优规模还没有达到。

四、结论

本文的核心论点是，由于起点是计划经济，这使得当代中国继承了特殊的土地制度和户籍制度。再加上2003年以来中国实施了倾向于中西部和农村的土地政策和财政政策，以及在人口流入地长期存在对移民的歧视和公共品供给不足，对劳动力的流动也产生了影响。因此，在讨论中国的城市化和城市发展问题时，必须要把这些特殊的背景搞清楚。换句话说，我们讨论问题的起点不是作为基准的市场经济，而是已经偏离了市场经济基准的、存在大量扭曲的现状。当前，在大量有关城市化和城市发展中的讨论都没有把这些基本的理论和事实问题厘清，从而把由扭曲政策造成的结果（比如城市化放缓、劳动力短缺和经济增长下滑）作为维护扭曲政策的理由。

本文受篇幅和作者知识的限制，可能存在一些错漏。对于篇幅所限，难以展开论述的内容，我在其他论文和著作中有所论述（例如，陆铭，2013, 2016, 2017a, 2017b；Lu and Wan, 2014）。但本文所遵守的社会科学分析范式却具有一般意义，那就是，先从理论基准出发，再到真实世界的制度和政策背景，最后再对具体的观点和现象展开讨论。这个分析范式实际上也是一个方法论，是超越具体学科和主义之争的。它在本质上把社会经济发展的规律建立在尊重人的选择的基础之上，从而避免计划者将自己先入为主的观点作为社会福利最大化的目标，陷入哈耶克所说的“致命的自负”。

参考文献：

- Chen, Binkai, Ming Lu, and Ninghua Zhong, 2015, "How Urban Segregation Distorts Chinese Migrants' Consumption," *World Development*, Vol. 70, June, pp. 133-146.
- Han, Libin and Ming Lu, 2017, "Housing Prices and Investment: An Assessment of China's Inland-Favoring Land Supply Policies," *Journal of the Asia Pacific Economy*, 22(1), 106-121.
- Liang, Wenquan, and Ming Lu, forthcoming, "Growth Led by Human Capital in Big Cities: Exploring Complementarities and Spatial Agglomeration of the Workforce with Various Skills," *China Economic Review*.
- Lu, Ming and Guanghua Wan, 2014, "Urbanization and Urban System in China: Research Findings

- and Policy Recommendations," *Journal of Economic Survey*, 28, 4, pp. 671–685.
- Xing, Chunbing, 2016. "Human Capital and Urbanization in the People's Republic of China," ADBI Working Papers 603.
- 陈钊、陆铭，2015，《迈向社会和谐城乡发展：户籍制度的影响与改革》，北京大学出版社。
- 梁文泉、陆铭，2015，《城市人力资本的分化：探索不同技能劳动者的互补和空间集聚》，《经济社会体制比较》，第3期，185-197页。
- 陆铭，2013，《空间的力量：地理、政治与城市发展》，格致出版社和上海人民出版社。
- 陆铭，2015，《中国城市化路径的困境与抉择》，《新政治经济学评论》，第29期，54-69页。
- 陆铭，2016，《大国大城：当代中国的统一、发展与平衡》，上海人民出版社（世纪文景）。
- 陆铭，2017a，《空间的力量：地理、政治与城市发展（第2版）》，格致出版社和上海人民出版社。
- 陆铭，2017b，《规模与分割：空间政治经济学视角下的城市、区域和国家发展》，《经济学（季刊）》即将发表。
- 陆铭、向宽虎，2014，《破解效率与平衡的冲突——论中国的区域发展战略》，《经济社会体制比较》，第4期，1-16页。
- 陆铭、张航、梁文泉，2015，《偏向中西部的土地供应如何推升了东部工资》，《中国社会科学》，第5期，59-83页。
- 陆铭、陈钊、朱希伟、徐现祥（主编），2011，《中国区域经济发展：回顾与展望》，上海人民出版社和格致出版社。